

# 政府 CIO制度:内涵、起源与意义

宋琳<sup>1</sup> 徐拥军<sup>2</sup>

(1. 湘潭大学, 湖南 湘潭 411105 2 中国人民大学, 北京 100872)

**[摘要]** 政府 CIO是指政府部门中负责通过信息技术管理、信息系统建设和信息资源管理,支撑组织业务活动和发展战略的高层管理者,以及与之相关的制度体系。CIO制度最早出现在美国,其产生源于政府信息资源管理地位的确立。我国迫切需要建立政府 CIO制度,以解决政府信息化建设过程中的制度缺失、管理缺失问题。

**[关键词]** 政府 CIO;信息化建设;信息资源管理

**[中图分类号]** G642.0

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1672-3805(2010)02-0063-03

随着我国信息化建设的飞速发展,信息化水平的迅速提高,社会上出现了一种新的职业——CIO(Chief Information Officer,一般译为“信息主管”“首席信息官”)。当前,人们了解和研究最多的是企业 CIO,而不太关注政府 CIO。本文试图分析政府 CIO的内涵、起源,以及我国建立政府 CIO制度的意义。

## 一、政府 CIO的内涵

1981年,辛诺(W. H. Synnott)和戈拉伯(W. H. Grube)在《信息资源管理:80年代的机会和挑战》一书中首次给 CIO以明确的定位:“CIO是负责制定公司信息政策、标准,并对全公司的信息资源进行管理控制的高级行政官员。”Garner Group认为:“CIO是一个机构关键的管理岗位,它负责制定信息化政策,保证 IT和业务发展战略的默契配合。”<sup>①</sup>

冯惠玲教授认为:“政府 CIO是一个在政府部门中负责信息技术系统战略策划、规划、协调和实施的官员,他们通过谋划和指导信息技术资源的最佳利用来支持政府部门的目标。”“CIO是政府各部门中的最高信息资源管理者,是基于信息资源的战略管理者,而非一般技术管理者。”<sup>②</sup>

理解政府 CIO的内涵,应注意把握以下五个要点:

第一,政府 CIO负责政府部门的信息技术、信息系统和信息资源管理。

第二,政府 CIO活动的最终目标是支撑组织的业务活动和发展战略。信息技术管理、信息系统建设和信息资源管理只是途径、手段或工具,服

务于组织业务活动和发展战略才是 CIO活动的最终目标。

第三,政府 CIO属于政府部门的高层管理者。

第四,政府 CIO不仅指 CIO一个人,也指以 CIO为核心的一个团队或一套组织体系。图1是美国国内收入署 CIO组织体系示意图。该图显示,美国国内收入署的 CIO直接向首席长官(Commissioner)汇报工作,而在 CIO下面设立了5个副 CIO(Deputy CIO),分别主管运行(Operation)、信息资源管理(Information Resources Management)、系统开发(Systems Development)、程序管理(Program Management)、标准与评估(Standard & Evaluation Office),从而形成了一个严密的 CIO团队或一套严密的 CIO组织体系。

第五,政府 CIO不仅是一种职务、岗位或机构设置,更是一种管理理念和管理体制、机制、制度。政府 CIO的设置,不仅意味着机构设置的变革,更意味管理理念的创新和管理体制、机制、制度的创新。因此,在现在学者们普遍呼吁“建立一种 CIO制度”,而不是管理的“设置一个 CIO职位”。中国信息协会副会长、中国信息协会 CIO分会常务会长高新民在中国信息协会 CIO分会成立大会上指出:“不是光建立 CIO职位,是要建立 CIO机制, CIO本身是一个岗位,是一个关键的管理岗位, CIO机制是 CIO的定位、作用、责权利以及信息化管理组织的结构、管理能力的形成等等这些制度安排。所以, CIO机制不是光讲 CIO这个人,而是讲治理的结构、机构内部信息化组织和治理的一个结构,及其运行的机制。”<sup>③</sup>

[收稿日期] 2009-11-30

[作者简介] 宋琳(1977—),女,辽宁人,湘潭大学公共管理学院 2006级 MPA学员;研究方向:信息资源管理

©1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

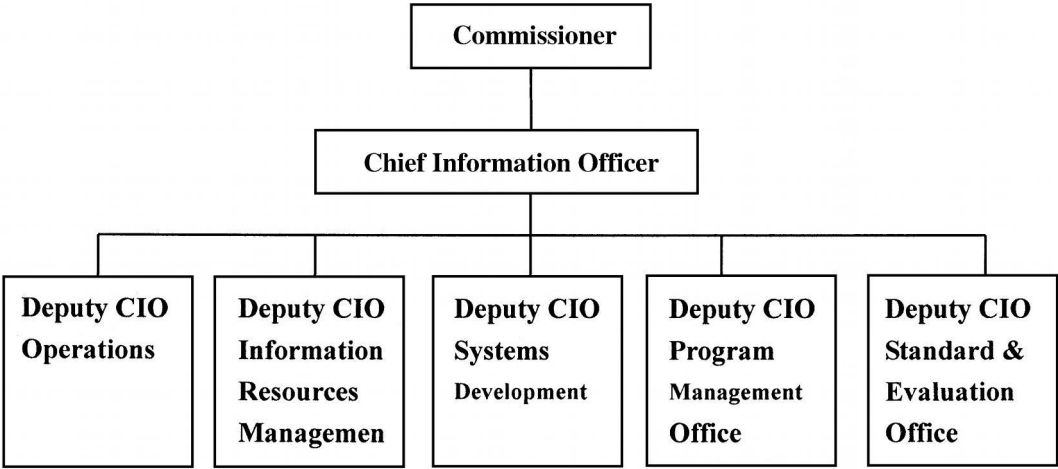


图 1 美国国内收入署的 CIO 组织体系

由此可见,狭义的政府 CIO 是指政府部门中负责通过信息技术管理、信息系统建设和信息资源管理,支撑组织业务活动和发展战略的高层管理者。广义的政府 CIO 是指与该高层管理者相关的团队或组织结构,以及制度体系。

二、我国建立政府 CIO 制度的意义

(一) 建立政府 CIO 制度是信息化建设的内在要求

信息化是中国现代化的必然选择,是中国可持续发展的必由之路。江泽民同志多次强调:“四个现代化,哪一化也离不开信息化”。当前,我国已经制定了“以信息化带动工业化,以工业化带动信息化”的战略。

整个社会的信息化是以一个一个具体的组织的信息化为基础的。组织的信息化具体体现为各种各样的信息系统建设。当前企业信息化建设的重点是 ERP(Enterprise Resources Planning 企业资源计划)和电子商务,而政府信息化建设的重点是电子政务。无论对政府来说,还是对企业来说,组织的信息化都不是件简单的事,而是一个复杂的系统工程。它涉及组织的方方面面,需要整合组织各方面的资源,协调组织各方面的关系。因而,这就需要组织中有一个高层管理者专门从事信息化建设的领导工作,通过战略规划、统筹安排,确保有序和有效的信息化建设。这样,一个以规则、实施、评估组织信息化建设的全新角色——CIO 就应运而生。

尤其是,随着信息化的深入发展,信息化不能再停留在信息技术层面,而应该与组织变革、流程再造、管理创新结合起来,上升到战略管理层面。这个时候,就更需要有一个高级专业人才指导信息系统与组织的业务流程相结合,引领信息化建设向战略方向发展。

英国信息管理和 CIO 研究专家权威厄尔(M J Earl)认为, CIO 生成的因素主要包括三方面:(1)当新的 IT 开始与业务过程整合时,就需

要一个人来监督 IT 结构建设所需的技术政策及标准的制定和执行情况;(2)信息处理的急剧膨胀创造了一种需要领导的活动和一种需要管理的生产功能,这种领导的管理单靠技术专家的技能是不能胜任的;(3)随着 IT 预算的增加,一个企业或公司越来越难以拒绝一个观念,即应该任命一个公司级的官员来确保信息资源有效且高效地调配和利用。西方发达国家的信息化历程也表明:“一个充分信息化的社会,必定要有一个成熟并具有权威的 CIO 阶层的坚定支撑。”<sup>③</sup>

(二) 建立政府 CIO 制度是避免“信息化黑洞”的迫切要求

“信息化黑洞”是指,信息化建设如同把钱丢入一个深不见底的黑洞,只有付出没有收获,只见投入不见成效,或者收获、成效与付出、投入极不成比例。

当前,中国“信息化黑洞”的现象相当严重,有事实和数字为据:全国 2 500 多个政府门户网站中,约有 1/3 的网站难以打开,1/3 的网站应用价值较低。而一个政府网站建设平均财政投资高达几十万元。2005 年 1 月,河南一家公司受郑州市政府委托对该市 91 个政府网站进行了评估,14 个政府网站被计为零分,60 分以下的网站占 61.5%。更具讽刺意义的是,这是在郑州市“政府网站唤醒工程”实施半年后得出的一个评估结果。2003 年 11 月,联合国公布的全球公共领域报告《处在十字路口的电子政府》指出,至少 60% 的发展中国家的电子政务项目以失败告终,白白浪费纳税人的钱。另有调查表明,在中国,约 60% 公众认为电子政务建设效果不明显,专家评估认为电子政务项目成功率仅有 20% 左右。

据调查,中国每年电子政务建设投资高达惊人的 2 500 亿元左右。尽管如此,仍有 70% 的政府部门认为资金不足是制约电子政务发展的首要因素。当前,各地、各部门的电子政务项目建设仍一波接一波,风涌而上,盲目冒进。

“信息化黑洞”的背后是信息化建设的制度

缺失和管理缺失。制度缺失和管理缺失表现在以下方面:

1. 外行主导决策,责任人不明确。中国科学院研究生院霍国庆教授感叹:“这是一个没有专家的时代!”<sup>⑤</sup>在电子政务建设方面,存在严重的外行主导决策的现象,这也是中国信息化建设整体效益不高的一个致命问题。从另一个角度讲电子政务建设即使失败也追究不到个人,这就需要为其明确法律上的责任人。清华大学信息科学技术学院焦宝文教授认为:“建立政府 CIO 制度是一个组织的信息管理发展到战略管理阶段的必然产物,仅以电子政务为例,一些重点工程投资规模少则几个亿,多则上百亿,相应的风险因素也剧增,这样高投入的工程需要内行的决策者,一个法律上的责任人,同时他还是利用电子政务促进政府职能转变的推动者”。<sup>⑥</sup>

2. “一把手”不能专心信息化建设,而信息中心难以发挥作用。许多部门刚开始建设信息系统时,都是“一把手”亲自挂帅。国家信息化专家咨询委员、中国信息协会常务副会长高新民认为,当信息技术和信息化尚未被人们广泛理解的时候,通过“一把手”工程能够有效地推动信息化建设在政府的实施,重点解决干不干、搞不搞信息化的问题。但“一把手”不可能只关心信息化工作,更不可能投身于电子政务建设的具体工作中去。目前,在国内各地的电子政务建设中,具体负责信息系统建设的多数是信息中心(或信息办),但信息中心在推动项目建设过程中又常常捉襟见肘。一方面,信息中心主任极少或根本不能参与政府的管理工作,对相关战略规划了解不够或者模糊,所以在制定信息化发展规划的过程中难以做到真正让 IT 系统服务于政府工作、服务于社会监督的初衷;另一方面,由于信息中心在机关中的地位相对较低于业务部门,要让信息中心主任去协调各业务部门,客观上存在很多困难。随着信息化建设的深入,信息中心机制已经越来越难以适应信息化建设的需要。政府信息系统建设的规模越来越大,迫切需要确立政府 CIO 的地位,把信息化建

设变“一把手”工程为“一把手 + CIO”工程。

3. 部门协调十分困难,资源整合无法实现。当前,“信息化的跨部门、跨行业使现行政府体制下部门之间协调困难的问题凸现”,成为政府信息化的最大挑战。最简单的例子如“三网合一”。在公安信息化建设中喊了多年的“三网合一”问题(即将 110、122、119 三个号码统一为同一个号码),从技术上讲非常容易解决,但就是因为其中涉及不同的组织机构,管理上难以协调,所以至今绝大多数地方仍未实现。由于管理协调十分困难,信息化建设要求的资源整合难以实现,以至于近年来我国电子政务推进过程中,屡屡出现标准不统一、重复建设严重、互联互通性差、信息孤岛现象严重等问题。因而,需要建立 CIO 体制,由作为高级行政官员的 CIO 从战略高度去推动各机构之间的协调。

总之,中国迫切需要建立 CIO 制度,以解决信息化建设过程中的制度缺失、管理缺失问题。

注 释:

- ①③ 左美去. CIO 机制及其组织模式[J]. 软件工程师, 2004(5): 55 ~ 56
- ② 冯惠玲. 政府信息资源管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 107.
- ④ 沈嵘. CIO 与企业信息化互动关系初探[J]. 情报科学, 2004(12): 1505 ~ 1506, 1510
- ⑤⑥ 杨敏. 政府 CIO 路有多远[J]. 决策, 2005(3): 15 ~ 19

参考文献:

- [1] 何青. 中美政府 CIO 制度比较及对我国的启示[J]. 图书情报知识, 2005(10): 68 ~ 72
- [2] 李一凌. 郑州 14 家政府网站得零分, 凸显亲民难题. [EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-01/30/content\\_2525174.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-01/30/content_2525174.htm)
- [3] 焦宝文. 政府 CIO 战略管理与技术实施[M]. 清华大学出版社, 2004: 56
- [4] 2005—2009 年中国 IT 市场新趋势. [EB/OL]. <http://market.ccidnet.com/market/article/content/402/200601/127141.htm>

## Connotation, Origin and Significance of Government CIO System

Song Lin Xu Yongjun

(1. Xiangtan University Xiangtan Hunan 411105; 2. Renmin University of China Beijing 100872)

[Abstract] The government CIO refers to the superjormanagers who are responsible for adopting the information technology management information system construction and information resource management to support the organization of business activities, the development strategy and the associated institutional system in the government department. CIO system first appeared in the United States; its formation originates from the status establishment of government's information resource management. The CIO establishment meets the urgent need in China, in order to solve the lack of system and management in the process of building the government information system.

[Key words] government CIO information construction information resource management